

学校自主决策、教师参与式 治理与学生学业成就

祁翔，何瑞珠

[摘要] 本文基于2012年上海PISA数据，利用多层回归模型分析学校自主决策和教师参与式治理对学生数学、科学和阅读素养的影响。研究发现，首先，上海学校的决策自主程度和教师参与决策程度均低于OECD国家平均水平。其次，学校自主决策并不能提高学生学业成就，但允许教师参与学校治理有利于学生学业成就。最后，具体到各决策领域，学校财务预算及职员配备决策自主有利于提高学生学业成就；教师参与职员配备决策有利于提高学生学业成就，但教师参与薪酬决策反而不利于学生学业成就。本文结合上海的教育制度对此进行解释，并就如何促进基础教育学校自主决策、教师参与式治理以改善学习成效提出建议。

[关键词] 学校自主决策；教师参与式治理；学业成就；PISA；教育治理

一、引言

近三十年间，各国政府对基础教育质量格外关注，不断增加基础教育财政投入以改善学校物力和人力条件。然而，更多的资源投入并未带来更优质的教育成果(Hanushek, 2003)。于是，各种改革措施出台，其中学校分权(school decentralization)或称放权(devolution of authority to schools)格外受到青睐。在教育领域，按照权力下放层级，教育分权主要分为省分权、市分权、区县分权、学校分权。其中学校分权指决策权力由教育行政部门下放到学校(Hannaway and Carnoy, 1993)。理论上，由于学校管理层比教育行政部门更了解学生需求，如果被给予更多自主权，能够对学生需要做出更为迅速而有效的回应，更加合理地使用本校资源，因此学校分权理应对学生学业成就产生正面影响。许多国家和地区透过“校本管理”(school-based

[收稿日期] 2019-05-21

[作者简介] 祁翔，上海理工大学管理学院，电子邮箱地址：zi_qixiang@163.com；何瑞珠，香港中文大学教育学院，电子邮箱地址：estherho@cuhk.edu.hk。

management)政策来施行学校分权,对学业成就的提高效果显著(Cheng, 1993)。在自上而下关于赋予学校办学自主权的不断强调下,以及自下而上的“校本课程”“校本教研”改革推动下,国内一些学校也显现出学校分权的特征。以往调查研究发现,不少中小学已经拥有较大办学自主权,主要体现在学生评价等方面(Qi, 2017)。尽管已有实证研究考察了中国中东部农村地区学校分权对学生数学成绩的影响(薛海平和王蓉, 2010),但鲜有实证研究探讨中国城市地区学校分权及其对学生其他学科学业的影响。为此,本文利用上海PISA2012数据考察学校分权两大范畴——学校自主决策和教师参与决策——对学生学业成就的影响,并进一步分析不同领域的学校自主以及教师参与决策对学生学业成就的影响,据此提出进一步促进基础教育学校分权的建议,以改善学习成效。

二、文献回顾

西方学者探究学校分权的实证文献比较多,主要围绕学校自主、教师参与决策等议题展开,目的是考察学校分权能否提高学生学业成就及改善学校绩效。在学校自主方面,研究显示对学校自主程度较高的国家或地区而言,学校自主对学生学业成就无影响或负面影响。例如,Gunnarsson等人(2009)基于拉丁美洲10国数据的研究发现,学校自主对学生成就无显著影响。Paletta(2014)利用意大利的国际公民调查和国家教育评估所的国家标准化测试成就来研究学校自主对学生学业成就的影响,结果表明学校自主程度越高,学生的成就(意大利语言、数学和公民知识)越差。此外,对发达国家和发展中国家而言,学校自主对学业成就产生不同的影响。例如,Hanushek等人(2013)基于PISA2000—2009年42个国家的面板数据分析得出,在发展中国家,学校自主对学业成就具有负向作用;而在发达国家,结果正好相反。汉纳谢克等人将其归因为:在教学管理水平低下与资源不足的国家或地区,即便学校被给予更多自主的权力,也无法有效对学生需求做出正面回应,此时学校自主不能提高学业成就。具体到不同决策领域,学校自主对学生学业成就的影响也不尽相同。基于PISA2000跨国数据,Maslowski等人(2007)首先采用因素分析方法将PISA有关学校自主的12项题目归纳为人事管理、财务资源、学生政策、课程四个方面,然后采用多层回归分析发现学校人事管理自主对学生阅读素养产生显著负面影响,而学校财务资源、学生政策和课程自主对学生阅读素养无显著影响。Fuchs和Woessmann(2008)利用PISA2000跨国数据发现,学校在课程内容设置或确定起薪方面的决策自主

权对学生学业成就(数学、科学和阅读素养)产生显著负面影响,在选择教材方面的决策自主权对学生学业成就未产生显著影响。

在教师参与决策方面,有关教师参与决策与学生学业成就之间关系的经典理论认为,一方面教师参与决策是一种有效的上传(学校管理层)下达(学生)的沟通途径(Conway, 1984)。教师参与决策给予管理人员更多了解教学事务的机会,从而使决策更加贴近日常课程与教学。另一方面,教师会更支持自己参与制定的决策,也更乐意配合管理层执行学校政策。在实证研究方面,McCormack-Larkin(1985)研究发现,在那些教师能够参与决策的学校,学生学习成就更高。Marks和Louis(1997)研究发现,教师参与决策能够通过影响学校教学组织进而影响教学质量和学生成就。Smylie等人(1996)研究发现,教师参与决策对学生成就的影响,与增加问责、提供组织学习机会,以及减少教师自主密切相关。解洪涛等人(2015)基于东亚十国PISA2009数据进一步分析在不同国家文化中,教师参与决策对学校绩效的影响。该研究在证实教师参与决策对学校绩效有着正面显著作用的同时,也指出国家的民主决策程度越高,教师参与决策的程度也越高;国家越尊重传统,越保护“面子”,教师越不愿意参与学校决策。

中国学者开展学校分权实证研究尚在起步阶段,更多关注“以县为主”的教育管理制度及其对学生成就的影响。徐宏升(2009)通过对河南省调查发现,“以县为主”教育管理体制限制学校在校长任免、教师调动、经费分配等方面的自主权,学校无法充分运用奖惩制度调动教师积极性。朱小蔓和李敏(2008)指出由于县教育行政部门的管理资源有限且管理方式行政化,“以县为主”教育管理体制阻碍教师发展的专业管理和灵活指导。李小土等人(2010)通过分析西部某省20个县的数据发现,人事权力下放有利于基层教师激励机制的建立,而人事权力的过度集中不利于教师管理和形成激励。在学业成就方面,薛海平和王蓉(2010)考察在中国中东部农村义务教育中,学校分权对学生数学成就的影响,研究发现,学校拥有人事自主权和学校被赋予决定绩效工资工资的权力都有利于提高学生数学成就,而学校拥有财政自主权对提高学生数学成就具有负面作用。

综上所述,学校自主的效应很大程度上依赖于该国或该地区已有的学校自主程度。在学校自主程度比较高的国家或地区,鲜有研究显示学校自主能提高学生学业成就,这在一定程度上体现出学校自主的“天花板效应”(ceiling effect)。此外,学校在不同领域的决策自主对学生学业成就的影响不尽相同。反观中国,“以县为主”教育管理体制打破了“以乡镇为主”义务教育管理体制效率低下的局面,对缩小县域内城乡教育差距起到积极作用。然而“以县为

主”的教育管理体制也存在一些弊端,有可能削弱学校办学自主权,限制教师参与决策。但这并不必然意味着发展中国家需要一味地提高学校办学自主权。正如以往研究所言,由于教学管理水平低下与资源不足的限制或受到保护“面子”的传统所累,学校分权有可能对学业成就产生负面影响。

三、研究数据、变量和方法

(一)数据

本文数据来自 OECD 学生能力国际评估计划(Program for International Student Assessment, 简称 PISA)。PISA 从 2000 年开始实施,每三年一次,截至 2015 年共完成 6 次测试。该计划的主要目的是衡量 15 岁学生迎接当今知识社会挑战的能力。本文使用上海 PISA2012 数据,该调查采用两阶段分层抽样(Two-stage Stratified Sampling)的方法。首先对第一阶段学校进行分层,以保证每个外在层级中被抽中的学生比例与 PISA15 岁学生总体在每个外在层级上的比例大致相同。其次,在被抽中的学校内,所有 15 岁的学生都以相同的概率被抽样,一般每所学校的目标集群规模(Target Cluster Size)为 35 名学生。2012 年上海共有来自 155 所学校的 5177 名学生参加 PISA 测试,代表大约九万名 15 岁的上海学生。考虑到部分变量有缺失值,本文采用 4775 个学生样本。

(二)变量

首先,因变量是通过数学、科学和阅读素养来衡量的学生学业成就。^①其中上海学生数学素养成就平均值为 612.294 分,标准差为 99.936 分;科学素养的平均值为 580.280 分,标准差为 80.744 分;阅读素养的平均值为 569.273 分,标准差为 78.493 分(见表 1)。

本文感兴趣的变量是学校自主和教师参与决策,通过学校决策自主指数、学校各领域决策自主变量、教师参与决策指数以及教师参与各领域决策变量来衡量。第一,学校决策自主指数(题项与信度参见表 2)的建构如下:校长、教师或学校管理委员会至少一个选择了某题项,则该校在该题项计 1 分;否则,计 0 分。然后,OECD/PISA 专家小组采用项目反应理论并且依照 OECD 国家平均为 0,标准差为 1 进行标准化调整。由表 1 可知,学校决策自主指数均值为 -0.022,标准差为 0.873,其指数值稍低于 OECD 国家平均

^① OECD 国家平均分为 500 分,标准差为 100。

水平,由此推断上海学校的决策自主性比 OECD 国家低。第二,教师参与决策指数衡量教师参与学校管理决策的程度,该指数(题项与信度参见表 2)建构如下:教师选择了某题项,则在该题项计 1 分;否则,计 0 分。然后,OECD/PISA 专家小组采用项目反应理论并且依照 OECD 国家平均为 0,标准差为 1 进行标准化调整。上海的教师参与决策指数平均值为 -0.640 ,远远低于 OECD 国家平均水平。第三,本文参考 Ho(2005)的分类方法尝试做进一步的分析,将学校决策自主指数和教师参与决策指数中 12 个题项分为 5 大领域的决策自主,包括职员配备、教师薪酬、财政预算、学生事务、课程教学。学校各领域决策自主变量建构如下:首先采用与学校决策自主指数相同的计分方式,然后学校职员配备自主取题项 1—2 的平均值,学校教师薪酬自主取题项 3—4 平均值,学校财政预算自主取题项 5—6 平均值,学校学生事务自主取题项 7—9 平均值,学校课程与教学自主取题项 10—12 平均值。教师参与各领域决策变量采取类似的方式建构:首先采用与教师参与决策指数相同的计分方式,然后对各领域题项的得分取平均值。

在控制变量方面,本文在模型中控制了学生个体层面、家庭层面和学校层面特征。首先,个体层面包括性别、学校类别以及出生地。在性别方面,女生占 51.6%;在学校类别方面,44.5%学生就读于普通初中,1.4%学生就读于 6—7 年的中职,34.3%学生就读于普通高中,19.8%学生就读于职业高中;在出生地方面,79.1%学生出生于上海,19.4%学生出生于大陆其他省份,在港澳台和海外出生的学生分别占 0.4%和 1.1%。其次,家庭背景变量包括家庭社会经济地位指数^①和家庭结构。学生的家庭社会经济地位指数平均值为 -0.371 ,低于 OECD 国家平均值。双亲家庭的学生占 87.9%,单亲家庭的学生比例达到 9.5%,不与父母一起生活的学生占 2.6%。最后,学校特征变量包括学校资源、规模、生师比、教师质量和办学性质。学校资源由教学人员短缺、学校教育资源质量和学校基础设施质量三个维度组成,^②指数值分别为 0.745、0.182 和 -0.120 。其中学校基础设施质量平均值低于 OECD 国家平均值,其余两个维度指数值高于 OECD 国家平均值。上海学校

① 对家庭教育资源拥有物、家庭文化拥有物、家庭财富拥有物和家里藏书量采用项目反应理论获得家庭拥有物指数。然后,通过对父母最高职业地位、父母最高受教育年限和家庭拥有物采用主成分分析方法获得家庭社会经济地位指数。

② 根据项目反应理论构建,最后根据 OECD 国家平均为 0,标准差为 1 进行标准化调整。其中教学人员短缺指数越高,表示教学人员短缺情况越严重;而学校教育资源质量和学校基础设施质量指数越高,表示该校的教育资源和基础设施越好。维度的题项与信度参见表 2。

的平均学生规模约为 1411 人，每个班级的学生数^①约为 39 人，学生对教师的比例为 12。教师质量方面，96.7% 的教师拥有职业资格证书。办学性质分为民办学校和公办学校，其中民办学校占 9.3%。

(三)方法

本文利用多层回归方法研究学校自主和教师参与决策对学生学业成就的影响，具体的建模过程为：首先，采用零模型： $y_{ij} = \gamma_{00} + \mu_{0j} + \epsilon_{ij}$ ，^② 将学生学业成就差异分解为学校间差异和学校内差异。其次，模型 1 在零模型基础上加入学生及家庭背景变量作为控制变量，模型 2 在模型 1 基础上再加入学校特征作为控制变量；最后，在模型 2 基础上分别加入学校自主(模型 3)和教师参与决策(模型 4)来考察学校自主和教师参与决策对学生学业成就的影响。这些模型的具体表达式如下：

模型 1：

$$\text{学生层面 } y_{ij} = \beta_{0j} + \sum_{k=1}^K \beta_{kj} \text{ 学生及家庭背景}_{k,ij} + \epsilon_{ij}$$

$$\text{学校层面 } \beta_{0j} = \gamma_{00} + \mu_{0j} ; \beta_{kj} = \gamma_{k0}, k = 1, \dots, K$$

模型 2：

$$\text{学生层面 } y_{ij} = \beta_{0j} + \sum_{k=1}^K \beta_{kj} \text{ 学生及家庭背景}_{k,ij} + \epsilon_{ij}$$

$$\text{学校层面 } \beta_{0j} = \gamma_{00} + \sum_{n=1}^N \gamma_{0n} \text{ 学校特征}_{n,j} + \mu_{0j} ; \beta_{kj} = \gamma_{k0}, k = 1, \dots, K$$

模型 3：

$$\text{学生层面 } y_{ij} = \beta_{0j} + \sum_{k=1}^K \beta_{kj} \text{ 学生及家庭背景}_{k,ij} + \epsilon_{ij}$$

$$\text{学校层面 } \beta_{0j} = \gamma_{00} + \sum_{n=1}^N \gamma_{0n} \text{ 学校特征}_{n,j} + \delta \text{ 学校自主}_j + \mu_{0j} ; \beta_{kj} = \gamma_{k0}, k =$$

1, \dots, K

模型 4：

$$\text{学生层面 } y_{ij} = \beta_{0j} + \sum_{k=1}^K \beta_{kj} \text{ 学生及家庭背景}_{k,ij} + \epsilon_{ij}$$

$$\text{学校层面 } \beta_{0j} = \gamma_{00} + \sum_{n=1}^N \gamma_{0n} \text{ 学校特征}_{n,j} + \theta \text{ 教师参与决策}_j + \mu_{0j} ; \beta_{kj} = \gamma_{k0},$$

$k = 1, \dots, K$

① 班级规模问题有 9 个分类选项，从“15 位或更少”到“超过 50 位”。最终的班级规模变量使用每个选项的中间值。

② 学生层面 $y_{ij} = \beta_{0j} + \epsilon_{ij}$ ，学校层面 $\beta_{0j} = \gamma_{00} + \mu_{0j}$

在学生层面，因变量 y_{ij} 代表每个学生学业成就； β_{0j} 指随机截距项；“学生及家庭背景 $_{ij}$ ”为学生及其家庭层面控制变量， k 指第 k 个学生层面解释变量， K 是学生层面解释变量个数； ϵ_{ij} 指学生层面随机误差项。在学校层面， γ_{00} 是学校层面截距项；“学校特征 $_j$ ”为学校层面控制变量， n 指第 n 个学生层面解释变量， N 是学生层面解释变量个数；“学校自主 $_j$ ”和“教师参与决策 $_j$ ”是本文最为关注的变量，依次代表学校决策自主程度、教师参与决策程度， δ 为学校自主对学业成就影响系数， θ 指教师参与决策对学业成就影响系数； μ_{0j} 表示学校层面随机误差项； $\beta_{kj} = \gamma_{k0}$ 表示第 k 个学生层面解释变量相对应的回归系数在学校层面是固定的。

表1 变量的描述性统计分析

| | 变量名 | 变量内容描述 | 均值/比例 |
|------|----------|-------------------------------|-----------------|
| 学业成就 | 数学素养 | 数学素养测试第一个合理值 | 612.294(99.936) |
| | 科学素养 | 科学素养测试第一个合理值 | 580.280(80.744) |
| | 阅读素养 | 阅读素养测试第一个合理值 | 569.273(78.493) |
| 个体特征 | 女生 | 1表示女生；0表示男生 | 51.6% |
| | 普通初中 | 学生就读于普通初中七、八、九年级 | 44.5% |
| | 6—7年制的中职 | 学生就读于6—7年制中职 | 1.4% |
| | 普通高中 | 学生就读于普通高中十、十一、十二年级 | 34.3% |
| | 职业高中 | 学生就读于职业、技术高中十、十一、十二年级 | 19.8% |
| | 本地出生 | 学生的出生地为上海 | 79.1% |
| | 大陆其他省出生 | 学生的出生地为大陆其他省份(港澳台除外) | 19.4% |
| | 港澳台出生 | 学生的出生地为港澳台地区 | 0.4% |
| | 海外出生 | 学生的出生地为中国以外的国家 | 1.1% |
| 家庭背景 | 社会经济地位指数 | 家庭的社会经济地位 | -0.371(0.973) |
| | 双亲家庭 | 学生与父亲/继父及母亲/继母一起生活 | 87.9% |
| | 单亲家庭 | 学生只与父亲、母亲、男性监护人、女性监护人中的一位一起生活 | 9.5% |
| | 其他 | 学生不与父母一起生活 | 2.6% |

续表

| | 变量名 | 变量内容描述 | 均值/比例 | |
|----------|---------------|---|-------------------|--|
| 学校特征 | 教学人员短缺 | 校长感知的教学人员短缺 | 0.745(1.229) | |
| | 学校教育资源质量 | 校长感知的学校教育资源质量 | 0.182(1.226) | |
| | 学校基础设施质量 | 校长感知的学校基础设施质量 | -0.120(1.110) | |
| | 学校规模 | 学校的学生数量 | 1410.836(997.809) | |
| | 班级规模 | 每个班级的学生数 | 39.126(7.638) | |
| | 生师比 | 学生对教师的比例 | 12.094(5.313) | |
| | 具备资格的教师比例 | 具备职业资格的教师比例 | 0.967(0.085) | |
| | 民办学校 | 1表示独立的民办学校；0表示公办学校 | 9.3% | |
| 决策者 | | | | |
| 学校分权 | 学校决策自主指数 | 校长、教师或学校管理委员会对学校各个领域负有自主权 | -0.022(0.873) | |
| | 教师参与决策指数 | 教师参与学校管理决策 | -0.640(1.259) | |
| | 决策领域 | | | |
| | 学校自主分项 | | | |
| | 学校职员配备自主 | 校长、教师或学校管理委员会对学校任命教师和解雇教师负有自主权 | 0.868(0.286) | |
| | 学校教师薪酬自主 | 校长、教师或学校管理委员会对学校建立教师起薪和决定教师工资增长负有自主权 | 0.295(0.430) | |
| | 学校财政预算自主 | 校长、教师或学校管理委员会对学校制定学校预算和调配校内经费负有自主权 | 0.789(0.289) | |
| | 学校学生事务自主 | 校长、教师或学校管理委员会对学校建立学生纪律政策、建立学生评价政策、批准学生入学负有自主权 | 0.845(0.224) | |
| | 学校课程与教学自主 | 校长、教师或学校管理委员会对学校选择教材、决定教学内容、决定教学课程负有自主权 | 0.677(0.399) | |
| | 教师参与决策分项 | | | |
| 教师参与职员配备 | 教师参与任命教师和解雇教师 | 0.077(0.231) | | |

续表

| 变量名 | 变量内容描述 | 均值/比例 |
|------|-----------|--------------|
| 学校分权 | 教师参与教师薪酬 | 0.034(0.161) |
| | 教师参与财政预算 | 0.068(0.182) |
| | 教师参与学生事务 | 0.274(0.356) |
| | 教师参与课程与教学 | 0.342(0.409) |

注：括号内为标准差。

表 2 信度

| 指数名 | 题项 | 克隆巴赫系数 |
|----------|---|--------|
| 学校决策自主指数 | 1、任命教师；2、解雇教师；3、建立教师起薪；4、决定教师工资增长；5、制定学校预算；6、调配校内经费；7、建立学生纪律政策；8、建立学生评价政策；9、批准学生入学；10、选择教材；11、决定教学内容；12、决定教学课程。 | 0.7365 |
| 教师参与决策指数 | | 0.8222 |
| 学校资源 | | |
| 教学人员短缺 | 1、缺乏有资格的教师；2、缺乏有资格的数学教师；3、缺乏有资格的语言教师；4、缺乏有资格的其他学科教师。 | 0.9233 |
| 学校教育资源质量 | 1、科学实验室设备短缺；2、教学材料短缺；3、教学计算机短缺；4、没有网络链接；5、教学软件短缺；6、图书馆材料短缺。 | 0.9060 |
| 学校基础设施质量 | 1、学校建筑和操场短缺；2、冷暖气和电力系统短缺；3、教学空间不足。 | 0.8291 |

四、研究结果

(一)学校分权与学生学业成就相关分析的结果

表 3 显示，首先，从整体来看，学校决策自主指数与学生数学和科学素

养有显著的负相关关系，与学生阅读素养并无显著关联。具体到学校各个领域自主，课程和教学自主与学生数学、科学与阅读素养之间均存在显著负相关，教师薪酬自主只与学生科学与阅读素养之间存在显著负相关，与学生数学素养无显著相关。另外，职员配备自主、财政预算自主和学生事务自主与学生数学、科学与阅读素养之间均存在显著正相关。

其次，从整体来看，教师参与决策指数与学生素养有显著的正相关关系。具体到教师参与不同领域的决策，教师参与课程与教学决策与学生数学、科学素养有显著的负相关关系，与学生阅读素养无显著相关；教师参与薪酬决策与学生数学、阅读素养有显著的正相关关系，与学生科学素养无显著相关。此外，教师参与领域中的职员配备、财政预算、学生事务决策与学生数学、科学与阅读素养之间均存在显著正相关。

从上述结果看到，权力下放到学校层级未必有利于提高学生的学业成就，有时反而不利于提高学生学业成就。在学校分权基础上，鼓励教师更多参与学校决策更能提高学生学业成就。可是，上述结果仅是相关分析的结果，因此下节将在控制其他变量的基础上，继续探讨学校分权对学生学业成就的影响。

表3 学校分权与学生学业成就之间的相关系数

| | 数学素养 | 科学素养 | 阅读素养 |
|-----------|------------|------------|------------|
| 学校决策自主指数 | -0.0285* | -0.0295* | -0.0216 |
| 学校决策自主分项 | | | |
| 学校职员配备自主 | 0.0915*** | 0.0876*** | 0.0775*** |
| 学校教师薪酬自主 | -0.0251 | -0.0303* | -0.0388** |
| 学校财政预算自主 | 0.0385** | 0.0412** | 0.0434** |
| 学校学生事务自主 | 0.0288* | 0.0355* | 0.0520*** |
| 学校课程与教学自主 | -0.1042*** | -0.1044*** | -0.0916*** |
| 教师参与决策指数 | 0.0595*** | 0.0563*** | 0.0728*** |
| 教师参与决策分项 | | | |
| 教师参与职员配备 | 0.1562*** | 0.1634*** | 0.1611*** |
| 教师参与教师薪酬 | 0.0335* | 0.0149 | 0.0290* |
| 教师参与财政预算 | 0.0669*** | 0.0677*** | 0.0689*** |
| 教师参与学生事务 | 0.0897*** | 0.0857*** | 0.0985*** |
| 教师参与课程与教学 | -0.0313* | -0.0333* | -0.0144 |

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$

(二)学校分权对学生学业成就的影响

如表4所示,本文采用多层回归模型分析学校分权对学生学业成就的影响。首先利用零模型将学生学业成就差异分为学校间和学校内两部分,结果发现上海学生的数学素养、科学素养和阅读素养学校间差异占各自总差异的比例分别为47.34%、46.80%和47.66%;然后依次加入学生及家庭背景、学校特征作为控制变量;最后在控制这些变量基础上分别加入学校自主和教师参与决策变量来考察学校分权的两大范畴对学生学业成就的影响。

1. 学生及家庭背景、学校特征对学生学业成就的影响

如表4中模型1结果所示,控制学生及家庭背景变量后发现,被解释的数学素养、科学素养和阅读素养总差异依次为34.23%、33.50%、31.83%,表明模型拟合优度较好。从校间差异来看,学生及家庭背景因素能够解释数学素养校间差异的67.86%,科学素养校间差异的66.86%,阅读素养校间差异的62.40%,因而上海数学素养、科学素养和阅读素养校间差异占总差异的比例与零模型相比变小,依次为23.13%、23.32%、26.29%。在解释变量方面,女生数学、科学素养都显著低于男生,而阅读素养显著高于男生。就读不同学校的学生学科素养存在非常大的差异,从高到低依次排序是普通高中、普通初中、职业高中、6—7年中职。上海学生中出生于其他省份的学生数学、科学素养均显著低于本地出生学生的素养,两者在阅读素养上并无显著差异;而海外出生学生的数学与科学素养显著低于本地出生学生的素养,阅读素养与本地出生学生无显著差异。另外,学生的社会经济地位越高,其学科素养也越高。

模型2在模型1基础上加入学校特征控制变量发现,被解释的数学素养、科学素养和阅读素养总差异依次为37.77%、36.34%、37.36%,表明模型拟合优度较好。从校间差异来看,学生及家庭背景因素、学校特征能够解释数学素养校间差异的75.30%,科学素养校间差异的72.87%,阅读素养校间差异的74.00%。从学校特征解释变量来看,教学人员短缺越严重的学校,学生学科素养反而越高,这可能是由于学生素养越高的学校越受学生及家长的欢迎,造成班级学生数不断扩大,教师短缺情况严重。学校规模越大,学生学科素养反而越高,这反映出学生及家长对优质学校的过度需求导致学校规模不断扩大。另外,民办学校的学生学科素养显著地高于公办学校学生学科素养。

2. 学校自主对学生学业成就的影响

如表4所示,模型3以模型2为基础,加入学校决策自主指数,被解释的

数学素养、科学素养和阅读素养总差异依次为 37.90%、36.45%、37.39%，该模型的拟合度较好。与相关分析所得出的负相关不同，回归结果表明学校自主对学生学业成就无显著的影响。但是这并不代表学校在不同领域决策自主对学生学业成就无显著影响。为此，本文在模型 2 的基础上加入学校职员配备、教师薪酬、财政预算、学生事务、课程与教学五个领域决策自主，进一步分析学校在不同领域的决策自主对学生学业成就的影响。结果如表 5 所示，其中学校财政预算自主对学生阅读素养具有显著正面作用。具体而言，学校财政预算自主每提高 1 个单位，阅读素养成就平均增加 12.578 分。学校职员配备自主对学生数学素养具有显著正面作用。具体而言，职员配备自主每提高 1 个单位，学生数学素养成就平均增加 16.648 分。其中，学校财政预算自主的效应与薛海平和王蓉(2010)对中国中东部农村地区的研究结果相反。根据他们的研究论述，由于农村地区的教育财政相对拮据以及学校经费使用过程监督机制不健全，学校拥有财政自主权容易出现挪用公用经费用于发放教师福利的现象。因此，即便给予农村学校财政预算自主，学校仍难以有效利用财务资源以提高学生学业成就。相反，上海是一个国际大都市，不但财政相对充足，而且学校管理机制比较完善，学校比教育行政部门更加了解学生需求，如果被给予财政预算自主，学校更有能力制定出符合学生需求的财务预算，从而有利于提高学生学业成就。此外，学校职员配备自主的正面效应与以往的研究结果保持一致(薛海平和王蓉，2010)。这表明，无论在城市还是在农村，学校职员配备自主赋予学校掌握人事权力，有利于合理配置教师资源，建立有效的教师激励制度；与此相反，人事权的集中可能会带来不合理的教师资源配置，并不利于学生学业成就。

3. 教师参与决策对学生学业成就的影响

如表 4 所示，模型 4 以模型 2 为基础，加入教师参与决策指数，被解释的数学素养、科学素养和阅读素养总差异依次为 38%、36.55%、37.58%，该模型的拟合度也较好。如模型 4 所示，与相关分析结果一致，教师参与决策有利于提高学生学业成就，而且作用非常显著。具体而言，教师参与决策指数每提高 1 个单位，数学、科学和阅读素养成就平均增加 4.371 分、3.546 分和 3.4 分。该结果与解洪涛等人(2015)对东亚十国的研究得出的结果一致。显然，教师是在日常工作中直接接触到学生的群体，他们参与学校决策能够及时反映和配合学生的需求。另一方面，当教师受到鼓舞和被赋予权力时，会更加关心学校事务，拥有更大的自我效能感(Volansky, 2007)。上述因素均能促使教师不断改进教学，从而提高学生学业成就。

表4 学校分权对学生学业成就的影响

| | 数学素养 | | | | 科学素养 | | | | 阅读素养 | | | |
|----------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 +学校自主 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 +学校自主 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 +学校自主 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 |
| 常数项 | 678.156*** (4.905) | 620.399*** (49.358) | 623.767*** (51.420) | 622.382*** (51.361) | 631.197*** (3.762) | 578.487*** (37.780) | 581.174*** (39.410) | 580.097*** (39.288) | 599.763*** (3.886) | 541.174*** (33.916) | 543.110*** (34.759) | 542.712*** (34.707) |
| 学生及家庭背景 | | | | | | | | | | | | |
| 女生(参照组:男生) | -15.161*** (2.116) | -15.261*** (2.121) | -15.272*** (2.120) | -15.272*** (2.119) | -12.030*** (1.800) | -12.125*** (1.803) | -12.134*** (1.802) | -12.134*** (1.801) | 15.845*** (1.746) | 15.777*** (1.749) | 15.770*** (1.749) | 15.770*** (1.749) |
| 学校类型(参照组:普通高中) | | | | | | | | | | | | |
| 普通初中 | -61.835*** (7.192) | -61.119*** (6.823) | -61.621*** (6.847) | -61.478*** (6.794) | -43.515*** (5.206) | -42.268*** (5.002) | -42.633*** (5.004) | -42.525*** (4.983) | -38.504*** (5.651) | -38.797*** (5.301) | -39.041*** (5.314) | -39.078*** (5.282) |
| 6-7年中职 | -147.324*** (10.566) | -147.594*** (11.809) | -152.949*** (14.599) | -148.716*** (9.266) | -126.212*** (5.141) | -125.445*** (7.908) | -129.694*** (10.027) | -126.340*** (6.763) | -97.905*** (7.617) | -94.595*** (7.640) | -97.653*** (9.521) | -95.474*** (6.299) |
| 职业高中 | -119.247*** (7.076) | -122.670*** (9.778) | -125.518*** (10.381) | -124.210*** (9.839) | -93.446*** (5.731) | -95.631*** (7.868) | -98.163*** (8.377) | -97.151*** (7.869) | -84.161*** (5.810) | -93.996*** (7.784) | -95.593*** (8.306) | -95.187*** (7.742) |
| 出生地(参照组:本地出生) | | | | | | | | | | | | |
| 大陆其他省出生 | -9.705*** (3.377) | -9.512*** (3.419) | -9.544*** (3.419) | -9.570*** (3.418) | -5.848*** (2.669) | -5.634*** (2.706) | -5.655*** (2.704) | -5.674*** (2.707) | -4.561*** (2.671) | -4.291*** (2.692) | -4.304*** (2.690) | -4.328*** (2.691) |

续表

| | 数学素养 | | | | 科学素养 | | | | 阅读素养 | | | |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 |
| 港澳台出生 | 25.707 (18.217) | 25.590 (18.463) | 25.511 (18.502) | 25.722 (18.474) | 15.702 (13.777) | 15.991 (13.899) | 15.941 (13.926) | 16.109 (13.878) | 14.415 (10.550) | 14.546 (10.666) | 14.505 (10.670) | 14.651 (10.618) |
| 海外出生 | -23.537*** (8.342) | -22.912*** (8.461) | -22.957*** (8.453) | -22.802*** (8.450) | -18.980** (7.403) | -18.372** (7.412) | -18.400** (7.396) | -18.280** (7.379) | -5.523 (8.078) | -4.815 (8.157) | -4.835 (8.143) | -4.729 (8.119) |
| 家庭结构(参照组:双亲家庭) | | | | | | | | | | | | |
| 单亲家庭 | 9.094*** (3.457) | 9.055*** (3.466) | 9.098*** (3.464) | 9.044*** (3.468) | 3.122 (2.705) | 3.129 (2.709) | 3.161 (2.705) | 3.122 (2.709) | 6.385*** (2.479) | 6.333** (2.476) | 6.358** (2.475) | 6.325** (2.478) |
| 其他 | -12.697* (7.625) | -12.563* (7.572) | -12.556* (7.574) | -12.561* (7.571) | -19.140*** (6.719) | -18.999*** (6.674) | -18.993*** (6.671) | -18.997*** (6.668) | -16.503*** (6.278) | -16.426*** (6.239) | -16.417*** (6.237) | -16.423*** (6.233) |
| 社会经济地位指数 | 11.018*** (1.691) | 10.541*** (1.661) | 10.474*** (1.674) | 10.470*** (1.658) | 11.099*** (1.318) | 10.686*** (1.308) | 10.633*** (1.314) | 10.628*** (1.308) | 9.354*** (1.245) | 9.022*** (1.242) | 8.979*** (1.249) | 8.968*** (1.237) |
| 学校特征 | | | | | | | | | | | | |
| 教学人员短缺 | -6.180** (2.941) | -5.914* (2.869) | -5.823** (2.933) | -5.823** (2.933) | -6.143*** (2.313) | -5.933*** (2.232) | -5.856*** (2.287) | -5.804** (2.368) | -5.654** (2.336) | -5.526** (2.336) | -5.526** (2.336) | -5.526** (2.336) |
| 学校教育资源质量 | -1.088 (3.751) | -0.984 (3.669) | -0.394 (3.781) | -0.394 (3.781) | -2.571 (2.951) | -2.489 (2.914) | -2.008 (2.999) | 0.445 (3.017) | 0.503 (2.994) | 0.503 (2.994) | 0.503 (2.994) | 0.986 (3.071) |

续表

| | 数学素养 | | | | 科学素养 | | | | 阅读素养 | | | |
|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 模型 1 学生及 家庭背景 | 模型 2 + 学校特征 | 模型 3 + 学校自主 | 模型 4 + 教师 参与决策 | 模型 1 学生及 家庭背景 | 模型 2 + 学校特征 | 模型 3 + 学校自主 | 模型 4 + 教师 参与决策 | 模型 1 学生及 家庭背景 | 模型 2 + 学校特征 | 模型 3 + 学校自主 | 模型 4 + 教师 参与决策 |
| 学校基础设施质量 | -0.120 (3.671) | -0.441 (3.599) | | -0.447 (3.600) | 1.011 (2.749) | 0.757 (2.724) | | 0.746 (2.706) | -2.865 (2.669) | -3.049 (2.672) | | -3.121 (2.689) |
| 学校规模 | 0.017*** (0.004) | 0.017*** (0.004) | 0.016*** (0.004) | 0.016*** (0.004) | 0.013*** (0.003) | 0.013*** (0.003) | 0.012*** (0.003) | 0.012*** (0.003) | 0.018*** (0.003) | 0.018*** (0.003) | 0.018*** (0.003) | 0.017*** (0.003) |
| 班级规模 | 0.570 (0.411) | 0.568 (0.415) | 0.524 (0.409) | 0.524 (0.409) | 0.400 (0.386) | 0.398 (0.390) | 0.362 (0.383) | 0.362 (0.383) | 0.378 (0.382) | 0.376 (0.388) | 0.376 (0.388) | 0.342 (0.328) |
| 生师比 | -3.125*** (0.823) | -3.072*** (0.816) | -2.873*** (0.843) | -2.873*** (0.843) | -2.374*** (0.721) | -2.333*** (0.718) | -2.171*** (0.732) | -2.171*** (0.732) | -2.452*** (0.620) | -2.423*** (0.620) | -2.423*** (0.620) | -2.256*** (0.627) |
| 具备资格的教师比例 | 51.685 (45.981) | 49.020 (48.264) | 53.544 (47.872) | 53.544 (47.872) | 50.815 (33.219) | 48.682 (35.109) | 52.310 (34.882) | 52.310 (34.882) | 51.099 (32.074) | 49.557 (32.971) | 49.557 (32.971) | 52.547 (32.580) |
| 民办学校(参照组:公办学校) | 50.230*** (12.973) | 46.540*** (14.204) | 47.912*** (13.482) | 47.912*** (13.482) | 32.215*** (11.047) | 29.276** (11.689) | 30.333*** (11.225) | 30.333*** (11.225) | 44.683*** (11.008) | 42.564*** (11.464) | 42.564*** (11.464) | 42.880*** (11.061) |
| 学校分权 | | | | | | | | | | | | |
| 学校决策自主指数 | | 4.993 (3.901) | | 4.993 (3.901) | | 3.974 (3.191) | | 3.974 (3.191) | | 2.869 (3.052) | | 2.869 (3.052) |

续表

| | 数学素养 | | | | 科学素养 | | | | 阅读素养 | | | |
|----------|--------------------|--------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------------|
| | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 | 模型1 学生及 家庭背景 | 模型2 +学校特征 | 模型3 +学校自主 | 模型4 +教师 参与决策 |
| 教师参与决策指数 | | | | 4.371* (2.274) | | | | 3.546* (1.952) | | | | 3.399* (1.869) |
| 校间差异 | 1518.63 | 1167.15 | 1154.01 | 1144.27 | 1012.57 | 829.09 | 821.67 | 814.95 | 1105.33 | 764.43 | 762.68 | 750.70 |
| 校内差异 | 5046.21 | 5044.20 | 5044.75 | 5044.49 | 3329.21 | 3327.55 | 3327.85 | 3327.68 | 3099.27 | 3099.09 | 3099.31 | 3099.29 |
| 被解释的校间差异 | 67.86% | 75.30% | 75.58% | 75.78% | 66.86% | 72.87% | 73.11% | 73.33% | 62.40% | 74.00% | 74.06% | 74.46% |
| 被解释的校内差异 | 4.00% | 4.04% | 4.03% | 4.03% | 4.15% | 4.20% | 4.19% | 4.20% | 4.00% | 4.01% | 4.00% | 4.00% |
| 总差异 | 6564.84 | 6211.35 | 6198.75 | 6188.76 | 4341.78 | 4156.64 | 4149.52 | 4142.63 | 4204.6 | 3863.52 | 3861.99 | 3849.99 |
| 被解释的总差异 | 34.23% | 37.77% | 37.90% | 38.00% | 33.50% | 36.34% | 36.45% | 36.55% | 31.83% | 37.36% | 37.39% | 37.58% |

注：* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01;表内为多层次线性回归系数,括号内为稳健标准误。

表 5 学校在各领域决策自主、教师参与各领域决策对学生学业成就的影响

| | 数学素养 | | 科学素养 | | 阅读素养 | |
|-----------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|
| 常数项 | 584.419*** (52.189) | 614.551*** (51.207) | 549.562*** (39.993) | 574.914*** (38.649) | 519.610*** (37.268) | 536.959*** (34.468) |
| 学校决策自主分项 | | | | | | |
| 学校职员配备自主 | 16.648* (9.007) | | 12.412 (7.933) | | 7.873 (7.184) | |
| 学校教师薪酬自主 | -5.653 (8.769) | | -3.486 (8.023) | | -9.834 (6.774) | |
| 学校财政预算自主 | 15.316 (9.670) | | 13.507 (8.995) | | 12.578 ^a (7.732) | |
| 学校学生事务自主 | 4.833 (12.738) | | 4.841 (10.780) | | 8.404 (9.703) | |
| 学校课程与教学自主 | 4.203 (8.582) | | 1.669 (7.567) | | 5.071 (6.518) | |
| 教师参与决策分项 | | | | | | |
| 教师参与职员配备 | | 30.444** (12.824) | | 29.545** * (10.322) | | 23.407* (12.089) |
| 教师参与教师薪酬 | | -26.688 (17.365) | | -34.860* * (17.473) | | -25.606** (11.647) |
| 教师参与财政预算 | | -5.897 (18.621) | | -3.619 (14.831) | | -7.046 (14.548) |
| 教师参与学生事务 | | 3.892 (11.167) | | 2.080 (8.949) | | 3.097 (9.389) |
| 教师参与课程与教学 | | 8.218 (8.606) | | 8.277 (6.504) | | 8.217 (6.921) |
| 控制变量 | + | + | + | + | + | + |
| 校间差异 | 1153.31 | 1147.47 | 823.63 | 793.41 | 756.24 | 748.12 |
| 校内差异 | 5044.32 | 5043.69 | 3327.57 | 3327.25 | 3099.38 | 3098.80 |
| 被解释的校间差异 | 75.59% | 75.72% | 73.05% | 74.03% | 74.27% | 74.55% |
| 被解释的校内差异 | 4.03% | 4.05% | 4.20% | 4.21% | 4.00% | 4.02% |
| 总差异 | 6197.63 | 6191.16 | 4151.20 | 4120.66 | 3855.62 | 3846.92 |
| 被解释的总差异 | 37.91% | 37.97% | 36.42% | 36.89% | 37.49% | 37.63% |

注：* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, a. 显著度水平为 10.6%；表内为多层线性回归系数，括号内为稳健标准误；模型 2 中的变量即本表中的控制变量。

本文在模型2的基础上加入教师参与职员配备、教师薪酬、财政预算、学生事务、课程与教学五个领域决策,进一步分析教师参与不同领域决策对学生学业成就的影响。结果如表5所示,首先,教师参与职员配备决策对学生学科素养具有显著正向影响,具体而言,教师参与职员配备决策每提高1个单位,数学、科学和阅读素养成就平均增加30.444、29.545和23.407分。教师参与职员配备决策既可以通过赋权使得教师更加关心学校事务,拥有更大的自我效能感,也可以发挥教师的专业知识,为学校挑选合适的教师。其次,教师参与薪酬决策显著地不利于提高学生科学和阅读素养,对数学素养的负面影响不显著。具体而言,教师参与薪酬决策每提高1个单位,科学和阅读素养成就平均减少34.860和25.606分。中国的教师工资由岗位工资、薪级工资、绩效工资和津补贴四部分构成。岗位工资和薪级工资基本按照全国统一标准执行,但绩效工资并无统一标准,教师绩效工资考评细则通常由学校自行制定,一般以乡镇初中、中心学校或完全小学、县直接管理的学校为单位进行(范先佐和付卫东,2011)。中国情境下的教师参与薪酬决策通常指学校领导、班主任、教研组长和德育处负责人等教师代表组成考评小组对全校教职工绩效进行考核。显而易见,这样的教师参与决策导致学校内部往往完全按照行政级别分配绩效工资,出现“管理人员拿上限,后勤服务人员拿下限,普通教师拿平均数”的现象(范先佐和付卫东,2011),无法充分调动普通教师工作积极性,也不利于提高学生学业成就。

五、结论与启示

(一)总结

本文发现,学校分权的两个维度,即“学校自主”及“教师参与决策”,对学生学业成就具有不同的影响。就学校自主而言,学校决策自主指数对学生学业成就(数学、科学和阅读素养)无影响,但具体到不同决策领域,学校财务预算自主有利于提高学生阅读素养,职员配备自主有利于提高学生数学素养。另一方面,就教师参与决策而言,整体教师参与决策指数越高越有利于提高学生学业成就。具体到不同决策领域,教师参与职员配备决策有利于提高学生学科素养。可是,教师参与教师薪酬决策反而不利于提高学生科学和阅读素养。

整体而言,权力下放到学校层级对学生学业成就并无显著影响,而在学校分权基础上鼓励教师参与学校决策能够真正提高学生学业成就。按照权力

下放的对象,学校分权存在四种模式(Murphy and Beck, 1995):行政控制型、专业控制型、社区控制型、平衡控制型。每种模式对学生学业成就的影响不尽相同。本文度量的学校决策自主指数是指校长、教师或学校管理委员会任何一方拥有某项事务的自主权,所代表的学校分权可能是四种中的任何一种模式,这可能导致学校自主对学生学业成就无显著影响。相比之下,教师参与决策所代表的专业控制型,则能发挥教师的专业作用,对提高学生学业成就有积极影响。

虽然整体上看教师参与决策对提高学生学业成就就会产生积极影响,但是具体到不同领域,并非将不同领域的权力下放给教师都会提高学生的学业成就。

第一,职员配备权力无论下放到学校层面还是下放到教师层面,都有利于提高学生数学素养;而权力下放到教师层面才有利于提高学生科学和阅读素养。与教育行政部门相比,学校及教师更了解本校各个学科教师需求量,因此,无论学校还是教师拥有职员配备自主权都能满足学校及学科发展的需求。可是,相比之下,教师拥有职员配备自主权不但能够满足学校对教师数量的需求,而且能够招募到高质量的教师。由此可见,职员配备权力下放给教师更能提高学生素养。

第二,财政预算权力下放到学校层面对学生阅读素养产生正面影响,权力进一步下放到教师层面对学生学科素养并无影响。这表明财政预算权力下放到学校层面已经足够。由于学校比教育行政部门更加了解学生需求,如果被给予财政预算自主,则更有能力制定出符合学生需求的财务预算。

第三,教师薪酬权力下放到学校层面对学生学科素养并无影响,下放到教师层面反而不利于提高学生科学和阅读素养。根据范先佐和付卫东(2011)的调查,绩效工资实施过程中存在两方面的问题。一方面,中心学校往往本着本校教师利益为上的原则分配绩效工资,忽视其他学校教师利益,扩大了学校间教师工资差异。另一方面,如前所述,中国情境下的教师参与薪酬决策可能出现“管理人员拿上限,后勤服务人员拿下限,普通教师拿平均数”的现象。前一方面可以解释为什么学校拥有薪酬自主权无法提高整体的学生学业成就,后一方面可以解释为什么教师参与决策并不利于提高学生学业成就。

第四,在现有“校本课程”、“校本教研”制度下衍生出的课程与教学决策自主权却对学生学业成就无影响。尽管《教师法》赋予教师课程与教学自主权以及“新课改”再三强调校本课程与教学,但是在“以县为主”的教育管理体制下教育行政部门仍以“划桨式”的管理模式干预教师课程与教学自主,会对教

师进行频繁检查、验收(吴志宏, 2002)。此外, 在教师绩效工资制度中教师评价的主体是教育行政部门(宁本涛, 2014), 形成外部控制的问责制度, 进一步限制教师课程与教学自主。换言之, 从表面上看, 这些校本实践似乎给予学校或教师更多的课程与教学自主权, 但是实际上并未将自主权力下放给学校或者教师。

第五, 学生事务权力无论下放给学校还是教师对学生学业成就都无显著影响。根据 PISA2012 统计结果, 在学生纪律、学生评价及学生入学三方面拥有自主权的上海学校分别占 96.08%、94.39%和 63.08%。可以推测, 上海学校的学生事务自主权比较大, 校间差异比较小, 因而本文未观察到学生事务自主对学业成就的影响。

(二) 启示

近年, 国家非常重视改革和调整政府与学校之间的关系, 于 2015 年提出“推进政校分开, 建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度”。基于本文的研究结果, 为进一步促进学校分权, 可考虑以下建议:

第一, 转变教育行政部门职能, 切实保障学校办学自主权。虽然中小学办学自主权在不断扩大, 学校在众多领域拥有决策权, 但因为“以县为主”教育管理体制的存在, 教育行政部门仍在直接参与学校办学, 学校自主并未真正实现。因此, 可通过以“校本管理”措施进一步促进学校分权, 有助于破除教育行政部门的过多干涉, 实现“管办评”分离, 真正把权力还给学校。与此同时, 政府同样需要处理好与学校的关系。一方面, 倡导教育行政部门由行政性的直接管理转变为综合性的间接管理; 另一方面, 将政府管理教育和学校办学活动纳入法治轨道。

第二, 学校分权要取得理想效果的关键在于教师参与决策。从本研究结果来看, 仅仅将权力下放到学校并不会对学生学业成就产生影响, 而让教师参与学校决策才有利于提高学生学业成就。然而, 受各种因素影响, 教师可能对参与学校决策产生懈怠。为此, 学校分权需要充分考虑影响教师参与决策的因素。首先, 教师本身要改变一味服从的心态, 充分利用参与权利; 其次, 参与决策的形式要考虑到教师日常教学工作量大的特点, 尽量避免增加教师的额外负担; 最后, 学校要形成民主的管理风格, 从而调动教师参与决策的积极性。

第三, 基于现有教育管理体制现状, 有针对性地给予学校更大的办学自主权。充分考虑不同领域集权与分权对学生学业成就影响的差异性, 在县级层面集权与学校分权之间实现平衡。根据本研究结果, 可以将职员配备权力

下放给学校，特别是要让教师参与职员配备。其次，可以将财务方面权力下放给学校，充分体现学校预算自主。再次，可以继续完善目前“以县为主”教师工资管理办法，与此同时，县教育行政部门还应掌握制定教师绩效工资的工资的权力。最后，本研究结果显示课程与教学是五个权力下放领域中学校拥有自主权较高的领域，可是对学生学业成就并未发挥显著的积极作用。所以，未来应深入研究和审视“校本课程”及“校本教研”制度，并进一步探索学校或教师的课程与教学自主权怎样才能对学生学业成就起到更积极的作用。

[参考文献]

- 范先佐、付卫东，2011：《义务教育教师绩效工资改革：背景、成效、问题与对策》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第11期。
- 解洪涛、李洁、陈利伟，2015：《参与式治理、社会文化与学校的教育绩效——基于PISA数据的东亚国家学校治理差异研究》，《清华大学教育研究》第2期。
- 李小土、刘明兴、安雪慧，2010：《“以县为主”背景下的西部农村教育人事体制和教师激励机制》，《全球教育展望》第5期。
- 宁本涛，2014：《教师绩效工资实施的弱激励效应分析——以西部Q市Y区为例》，《中国教育学刊》第4期。
- 吴志宏，2002：《把教育专业自主权回归教师——我们需要什么样的教育管理》，《教育发展研究》第9期。
- 徐宏升，2009：《河南省实施“以县为主”管理体制的调查研究》，《教育研究与实验》第2期。
- 薛海平、王蓉，2010：《农村义务教育分权管理制度对教育质量影响实证研究——基于湖北、江苏两省中小学校的调查》，《教育学报》第4期。
- 朱小蔓、李敏，2008：《“以县为主”农村义务教育管理体制下的教师专业管理》，《教育发展研究》第22期。
- Cheng, Y. C., 1993, "The Theory and Characteristics of School-based Management", *International Journal of Educational Management*, 7(6): 6-17.
- Conway, J. A., 1984, "The Myth, Mystery, and Mastery of Participative Decision Making in Education", *Educational Administration Quarterly*, 20(3): 11-40.
- Fuchs, T. and L. Woessmann, 2008, "What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination Using PISA Data", in Dustmann, C. et al. (Eds.), *The Economics of Education and Training*, Heidelberg: Physica.
- Gunnarsson, V., P. F. Orazem, M. A. Sánchez and A. Verdisco, 2009, "Does Local School Control Raise Student Outcomes? Evidence on the Roles of School Autonomy and Parental participation", *Economic Development and Cultural Change*, 58(1): 25-52.

- Hannaway, J. and M. Carnoy, 1993, *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hanushek, E. A., 2003, "The Failure of Input-based Schooling Policies", *Economic Journal*, 113(485): F64-F98.
- Hanushek, E. A., S. Link, and L. Woessmann, 2013, "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA", *Journal of Development Economics*, 104: 212-232.
- Ho, E. S. C., 2005, "Effect of School Decentralization and School Climate on Student Mathematics Performance: The Case of Hong Kong", *Educational Research for Policy and Practice*, 4(1): 47-64.
- Marks, H. M. and K. S. Louis, 1997, "Does Teacher Empowerment Affect the Classroom? The Implications of Teacher Empowerment for Instructional Practice and Student Academic Performance", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(3): 245-275.
- Maslowski, R., J. Scheerens and H. Luyten, 2007, "The Effect of School Autonomy and School Internal Decentralization on Students' Reading Literacy", *School Effectiveness and School Improvement*, 18(3): 303-334.
- Mccormack-Larkin, M., 1985, "Ingredients of a Successful School Effectiveness Project", *Educational Leadership*, 42(6): 31-37.
- Murphy, J. and L. G. Beck, 1995, *School-Based Management as School Reform: Taking Stock*, CA: Corwin Press.
- Paletta, A., 2014, "Improving Students' Learning through School Autonomy: Evidence from the International Civic and Citizenship Survey", *Journal of School Choice*, 8(3): 381-409.
- Qi, X., 2017, "Policy and Practice of the Decentralization of Basic Education in China: The Shanghai Case", *Frontiers of Education in China*, 12(4): 445-467.
- Smylie, M. A., and L. J. Brownlee-Conyers, 1996, "Instructional Outcomes of School-based Participative Decision Making", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 18(3): 181-198.
- Volansky, A., 2007, "School Autonomy for School Effectiveness and Improvement: The Case of Israel", in Townsend, T. (Eds.). *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*, Netherlands: Springer.

School Autonomy, Teacher Participatory Governance and Students' Academic Achievements

QI Xiang¹, HO Sui-chu Esther²

(1. Business School, University of Shanghai for Science and Technology;

2. Faculty of Education, The Chinese University of Hong Kong)

Abstract: Data from the present study is from the Shanghai PISA2012. Through multilevel analysis, the study investigates the effects of school autonomy and teacher participatory governance on students' academic achievement in basic education, which is measured by Mathematical, Scientific, and Reading literacy of students. The results indicate that the overall school autonomy in Shanghai is lower than OECD average level and shows no significant effect on students' academic achievement. On the other hand, the overall teacher participation in decision-making is also lower than the OECD average, but has a significant positive effect on students' academic achievement. In different participatory areas, results indicate that school autonomy in financial budget and autonomy in staffing is conducive to students' academic achievement. As for teachers, their participation in staffing is conducive to students' academic achievement, while teacher participation in teachers' salary isn't conducive to students' literacy. Based on the major findings of the study, some policy recommendations and research implications are provided so as to reflect on how to promote school autonomy and teacher participation in decision-making in basic education so that student learning could be improved in Mainland China.

Key words: school autonomy; teacher participation in decision-making; academic achievement; PISA; educational governance

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 胡咏梅)